

欧州三共同体から欧州同盟へ

片山 謙二

I 欧州統合における二つの立場

欧州統合運動の歴史は古い。だがそれは主として政治統合をめざしたものであって、しかも特定の準備過程を経ないで、いきなり政治統合を実現させようとするものであった。ところが、第2次大戦後の欧州統合運動は、まず経済統合を行ない、その基盤の上に立って政治統合を実現させようという二段構え方式をとっているわけで、その意味では、統合運動そのものが1930年代の世界恐慌によって中断された第1次大戦後の統合運動の復活ないし延長であるとしても、第2次大戦前のそれとはその基盤をまったく異にするものといえる。

第2次大戦後における欧州統合運動への火蓋を切ったのは、ウィンストン・チャーチルであった。終戦後英首相の地位を離れたチャーチルは西欧諸国を歴訪して熱狂的な歓迎を受けたのであるが、1947年9月、チューリッヒを訪れた際、チューリッヒ大学で欧州の将来について述べた演説は、チャーチルのチューリッヒ・スピーチとして戦後の欧州統合運動の発端をなしたものである。というのは、この演説においてチャーチルは、欧州を一丸とした欧州合衆国とも称すべきものを創設する必要を力説し、その実現へ向っての欧州会議(Council of Europe)の早期設置を提唱したからである。

だが、この段階における欧州統合運動は、たとえ第2次大戦という新しい経験があったとしても、本質的には第2次大戦前のそれと異ならない。というのは、チャーチルのチューリッヒ・スピーチの翌年、1947年1月、英国に「統

欧州三共同体から欧州同盟へ

合欧州英国委員会」が設けられ、チャーチルはその初代委員長に就任したのであるが、その就任に際してチャーチルが欧州統合の必要に関して発表した次のステートメントは、第2次大戦前の欧州統合のそれと異なるところがないからである。

「欧州の無政府状態は、今世紀にすでに二つの大戦をもたらせた。この状態が今後もつづくとするれば、さらに大きい破局を導くことは必至である。戦争の最終的な除去は、世界政府のようなものを創ることによってのみ確保される。この窮極の理想に向っての現実的なステップとして、あるグループを結成するに適した国家群に対し、より大きい単位に結集するよう勧告すべきである。すでに存在しているこのようなグループの例として、汎米連合、英連邦、ソ連邦を挙げることができる。ところが欧州大陸はまだ混頓とした状態のままである。欧州が存続すべきであるとするなら、欧州は統合しなければならない。」

「欧州統合の目的は、欧州のすべての国民を統合し、諸国民の伝統と同一性とを保ちつつ、諸国民に「欧州人」としての考えを強くもたせることにある。」

チャーチルのこのよびかけは、西欧諸国でかなりの反響を生み、各国でそれぞれの欧州統合促進団体が創設された。そしてこれらの諸団体は1948年5月、オランダの首都ハーグで「欧州代議員会」(Congress of Europe)を開き「欧州諸国は安全保障、経済確立、社会進歩を確保するため統合しなければならない。そして、この目的のために、それぞれの主権の一部を併合することに同意すべきである」との決議を行なったのであった。この「欧州代議員会」は民間団体の会議であり、その代表者の殆んどがいわゆる「欧州主義者」で、欧州の連邦的統合の支持者であったことはいうまでもない。

この運動はやがて欧州各国政府を動かすにいたった。1949年1月、ブリュッセルでブリュッセル条約機構加盟5カ国の外相会議が開かれた際、「欧州会議」(Council of Europe)の設置を決定し、同年5月、西欧10か国の間

に「欧州会議規約」(Statute of the Council of Europe)が締結され、翌50年に他の西欧5カ国も加盟した。そしてこの「欧州会議」において、はしなくも欧州統合に対する二つの立場の対立が明らかにされたのである。連邦的統合と国家連合的統合がそれである。

当時の「欧州会議」はスイスを除くOEEC(欧州経済協力機構)の加盟国すべてを包含する機構で、加盟国の間でより大きい統合を実現することを目的とする。ところがその統合が連邦的統合か国家連合的統合かという統合の政治形態については、当初から争いのあるところであった。大陸諸国の代表者たち、とくにいわゆる欧州主義者たちは、超国家的性格の強い連邦的統合を強く望んだが、英国、スカンディナヴィアの代表者たちは、国家主権の制限の少ない国家連合的統合を望んでいたからである。

だが、この意見の相違はそれ以前にすでに現われていた。1948年3月英仏両国とベネルックス3国計5カ国の間で調印成立したブリュッセル条約機構(西欧同盟ともいわれ、多角的相互防衛を目的とする)は、同年10月に機構内部に欧州統合研究委員会を設けたが、この委員会でフランスとベルギーは超国家的性格の強い欧州議会(European Parliamentary Assembly)の設置を提案したのに対して、イギリスは純然たる政府間機構としての欧州閣僚理事会(European Council of Ministers)の設置を提案し、欧州統合に対する見解はすでにこのときに分たれていたのである。しかも前述したようにこのブリュッセル条約機構の外相会議が「欧州会議」の設置を決定したのであるから、欧州統合に関する意見の対立が「欧州会議」に持ち込まれたことは、あるいは当然であったともいえよう。

II 欧州石炭鉄鋼共同体の成立と欧州統合

ECSC(欧州石炭鉄鋼共同体)の成立は、実は欧州統合に関する二つの立場の対立と関係がある。もともとECSCは、1950年5月9日、当時

欧州三共同体から欧州同盟へ

のフランス外相ロベール・シューマンが発表したいわゆるシューマン宣言に基礎をおいている。それは、フランスとドイツの石炭および鉄鋼生産を国別生産からはずして超国家機関にその管理をゆだね、他の欧州諸国にも参加を求めるというものであった。その狙いは二つあるとされている。その一つは、フランスとドイツの永年の対立を和解させること、その二つは、欧州連邦すなわち欧州合衆国の基礎をつくらうとすることだ。「欧州30日」誌 (30 Jours d'Europe) 1975年5月号は、シューマン宣言30年を記念して「欧州建設小史1950～1957」を13ページにわたって掲載しているが、それによると、シューマン・プランによる欧州連邦創設の方法は次の三つに要約されるという。

1) 単一のヨーロッパを一挙に創り上げようとせず、欧州人の間に具体的な事実をつくりあげ、それによる事実上の連帯をつくる。

2) まず基礎的生産としての石炭と鉄鋼の生産を共同にすることによって、発展のための共同の基礎をつくり、もって欧州の経済統合に向ってはたらきかける。

3) この目的のために共同の機関と規則をつくる。とくに加盟国政府から独立するばかりが、その決定が加盟国を拘束するような「最高機関」をつくる。

このシューマン・プランは、当然のことながら、欧州統合の実現を目的とする「欧州会議」における論議の中心になった。「欧州会議」は、加盟15カ国の外相よりなる閣僚委員会 (Committee of Ministers) と、加盟国の大きさに応じて原則として加盟国の議会から選出される代表者132名を構成員とする諮問総会 (Consultative Assembly) によって構成される。そして閣僚委員会の決議方式は全員一致制、諮問総会のそれは2/3以上の多数決制である。そこで、欧州の超国家的な意味での統合に対するイギリスやスカンジナビア諸国の反対を予想した大陸諸国は、まず、2/3以上の多数決制をとる諮問総会で、「特殊の機能をもつ機構または共同体の設置とその政策」について立案することを提案、可決した。この決議は「決議に反対する加盟国を拘

欧州三共同体から欧州同盟へ

束しないが、賛成した加盟国に対してはその趣旨に従って行動することを附帯決議しており、しかも諮問総会のこの決議はその後閣僚委員会で承認されたので、決議に賛成したフランス、西ドイツ、イタリアおよびベネルックスの大陸6カ国は、欧州会議全加盟国を包含する「大欧州」の枠内で、6カ国よりなる「小欧州」としての「特殊機能をもつ機構または共同体の設置とその政策」について立案する態勢をととのえることに成功したわけである。

1951年4月18日、「欧州石炭鉄鋼共同体設立条約」（パリ条約）が大陸6カ国により調印され、同条約は翌1952年7月に発効、9月にECS Cが正式に発足した。

ECS C条約はその前文で次のように述べている。

1) 世界平和は、それを脅やかす危険に対応する創造的努力によってのみ防衛されると考え、

2) 組織化され、かつ活動力ある欧州が文明の維持にもたらす貢献は、平和的諸関係の維持に不可決であることを確信し、

3) ヨーロッパは、まず事実上の連帯をつくるという具体的な行動の実行と、次いで、経済発展の共同の基盤をつくることによってのみ建設されることが認め、

4) 基礎的生産を拡大することが、生活水準の向上と平和的諸関係の発展に役立つことを考慮し、

5) 加盟国の主要利益の併合をもって過去の対立におき替え、永年にわたる血なまぐさい分裂によって対立していた諸国民の間に、一つの経済共同体を設置することによって、より広範な、かつ、より深化した共同体の最初の土台をつくり、今後の共同の運命に方向を与えうる諸機関の基礎を設けることを決意し、

6) もってECS Cを創設することを決定した。

この前文は、さきに述べたシューマン宣言をほとんどそのまま取入れてお

欧州三共同体から欧州同盟へ

り、前文の(1)はシューマン宣言のパラグラフ(1)と全く同文、前文(2)はシューマン宣言のパラグラフ(2)の前半と同文、前文の(3)はシューマン宣言のパラグラフ(3)の前半とパラグラフ(6)の中段と同じ、前文(5)はシューマン宣言のパラグラフ(9)と(10)を取入れている。

パリ条約前文がシューマン宣言と大きく異なる点は、条約前文ではことさら「欧州連邦」 (*Fédération européenne*) という表現を避けていることだ。例えば、条約前文の(3)の後半に対応するシューマン宣言パラグラフ(6)は「石炭・鉄鋼の生産共同化は即座に経済発展の共同の基礎をつくることを保証するであろう。その基礎づくりこそ欧州連邦の第一歩である」となっており、また、条約前文(5)の中段「経済共同体をつくることによって、より広範なかつより深化した共同体の最初の土台をつくり」に対応するシューマン宣言パラグラフ(9)(10)は、「かくして、経済共同体の設置に不可欠な利益の併合が簡単かつ急速に実現され、永年にわたる血なまぐさい分裂によって対立していた諸国間に、より広範なかつ深化した共同体の酵母を導入することができよう」「基礎的生産を共同にし、その決定がフランス・ドイツおよびその他の加盟諸国を拘束するような新しい最高機関を設置することによって、本提案は、平和の維持に不可欠な欧州連邦の最初の具体的な土台をつくるであろう」となっているのである。これは、連邦制そのものに反対するイギリスやスカンジナビア諸国に、たとえ彼等が加盟しないにしても、欧州連邦という表現自体に反対することを考慮したためであることはいうまでもない。

パリ条約でもう一つ特記すべきことは、最高機関の超国家的性格である。E C S Cは、最高機関、閣僚理事会、総会、裁判所および諮問委員会の5機関より成るが、閣僚理事会は最高機関の行動と加盟国政府の行動を調和させることを主な任務とするにとどまり、石炭・鉄鋼に関する決定権は最高機関にある。しかも条約第9条第5項は「最高機関構成員は、共同体の一般利益のために、完全に独立してその職務を遂行しなければならない。構成員は、その職務遂行

欧州三共同体から欧州同盟へ

のために、いかなる政府やその他の機関からも指示をもとめ、または受けてはならない。構成員は、その超国家的性格に合致しないいかなる行為もしてはならない」、と規定するとともに、同条第6項は「各加盟国はこの超国家的性格を尊重し、最高機関構成員がその職務を遂行するに当って、影響を受けることのないようにしなければならない」、と規定して、最高機関の超国家的性格を明記しているのである。E C S Cはまさに、欧州全体の連邦的組織に向っての実験的アプローチの第一歩であったわけだ。

Ⅲ 欧州経済共同体、欧州原子力共同体の成立と欧州統合

E C S Cの成立が欧州統合に向っての第1段階とするなら、E E C（欧州経済共同体）とE U R A T O M（欧州原子力共同体）の成立はその第2段階であるといえる。先に挙げた「欧州30日」誌の「欧州建設小史1950～75」は、これを大略次のように説明している。

E E CとE U R T O Mの成立は二つの事実によって特徴づけられる。その第1は、米ソ両大国の胎頭と欧州諸国の弱体化を前にして、世界にどのような変化が生じているかについて、ヨーロッパ人が漸次認識を深め、欧州統一に向っての努力が何を意味するかがわかってきたことだ。その第2は、E C S Cがその目的の三つ—仏独和解の強化、共同体機関の有効な運営、事実上の連帯をつくりあげる加盟国の利益の併合—を実現したので、それに基づいて統合の新しい段階の準備をすることである。1950年に始った欧州建設に内在するロジックは、E C S Cを越えて、欧州統合を経済のあらゆる分野に拡大することであったわけである。

そのきっかけとなったのは、ベルギーのスパーク外相を中心とするベネルックス3国政府が、フランス、西ドイツ、イタリアの各国政府に「ベネルックス3国は、欧州統合の途上において新しい段階を画すべき時期が到来したと確信する。3カ国政府は、この段階はまず経済の領域において実現されるべきこと

欧州三共同体から欧州同盟へ

に意見の一致をみた」とする覚書を送ったことにある。仏独伊3カ国政府はいずれもこれに賛成し、それを実現する基礎を検討するための会議を開くことになった。1955年6月1, 2日, イタリアのシシリー島の小都市メッシナで開かれた6カ国外相会議がそれである。このメッシナ会議は, EECとEURATOM設立条約の基礎となる報告の作成を, スパーク・ベルギー外相を委員長とする委員会に委嘱した。いわゆる「スパーク報告」は翌1956年4月21日に提出され, この報告は同年5月29, 30日にイタリアのヴェネチアで開かれた6カ国外相会議で検討された。

そして1957年3月25日, ローマにおいて「EEC設立条約」と「EURATOM設立条約」が6カ国政府代表によって署名され, 両共同体は1958年1月1日に発足した。いわゆるローマ条約がこれである。ちなみに, スパーク報告は「メッシナで会合した6カ国外相は, まず, 経済面における欧州の統合に着手することを申し合わせ, 原子力産業の共有と一般的な共同市場の創設の実現に努力することとなった」と述べるにとどまり, EEC, EURATOMと欧州統合との関係についてはそれ以上に言及していない。

そこでローマ条約がその関係をどのようにみているかを検討しよう。まずEEC設立条約の前文は次のようにいう。

- 1) 欧州国民の間につねにより緊密な同盟の基礎を確立することを決意し,
- 2) 共同の行動により欧州を分割する障壁を撤廃し, 欧州諸国の経済的社会的発展を確保することを決定し,
- 3) 欧州国民の生活条件と労働条件をつねに改善するという主要目的に対して努力を向け,
- 4) 安定した拡大, 均衡のとれた貿易および公正な競争を保証するためには現存する障害を一致した行動で撤廃する必要があることを認め,
- 5) 加盟各国経済の一体化を強め, それによって異なった地域間の格差と恵まれない地域の後進性を減らし, もって調和ある発展を確保することを念願

欧州三共同体から欧州同盟へ

し、

6) 共通通商政策によって、国際貿易に対する制限の漸進的撤廃に役立つことを希求し、

7) 欧州と海外諸国とを結ぶ連帯性を固めることを意図し、国連憲章の原則に従って双方の繁栄の促進を確実にすることを願い、

8) 資源の統合を通じて平和と自由の保全を続けることを決意し、ヨーロッパの他の国民がこの努力に参加してその理念を共にするように呼びかけ、

9) もって欧州経済共同体を創設することを決定した。

また、EURATOM設立条約は、前文で次のようにいっている。

1) 原子力は生産の発展と刷新を確保する重要資源で、平和の進展に役立つことを認め、

2) そのため、遅滞なく努力を共同にすることだけが、加盟国の能力に応じた実現を可能ならしめることを確信し、

3) 広範なエネルギー資源としての強力な原子力産業の発展と技術の近代化並びに国民の福祉に役立つ原子力の他の領域への適用の条件を創ることを決意し、

4) 人類の生命と健康に対する危険をなくする安全保障の条件をつくることを念願し、

5) 他の諸国にこの企てに参加させ、原子力の平和的発展に関係のある国際組織と協力することを望み、

6) もってEURATOMを創設することを決定した。

このEURATOM設立条約の前文については別段触れないで措こう。だがEEC設立条約の前文については、きわめて漠然とした表現だが、留意すべき点が2箇所ある。その1つは前文(1)の「つねにより緊密な同盟の基礎を確立することを決意し」(*Déterminés à établir les fondements d'une union*

欧州三共同体から欧州同盟へ

sans cesse plus étroite)に関する。つねにより緊密な同盟とは、もっとも緊密な同盟のことであって、さきの「欧州30日」誌の欧州建設小史は、それを将来の「欧州合衆国」であるとしている。

その二つは、EEC設立条約前文(6)が「加盟国経済の一体化を強め」という点である。これは結局、経済同盟の創設を指すことになる。この意味で、ローマ条約は、それ自体共同市場の完成をめざすEECとしては未完成の規定でありながら、将来の経済同盟、政治同盟をも示唆しているのである。

IV 三共同体の実質的統合

ECSC, EEC, EURATOMの欧州三共同体は、共同体運営のためのそれぞれの機関をもっている。その主要なものは次の通りである。

ECSC = 最高機関、閣僚理事会、総会、裁判所、諮問委員会

EEC = 閣僚理事会、委員会、総会、裁判所、経済社会評議会

EURATOM = 閣僚理事会、委員会、総会、裁判所、経済社会評議会

これらの機関のうち、総会と裁判所は、ローマ条約附属「三共同体に共通する機関に関する合意書」によって、当初から三共同体共通となっている。また経済社会評議会も、同じ合意書によって、当初からEECとEURATOMに共通の機関となっている。合意書前文によると、それは「共同体内部で類似した使命達成のために必要な機関の重複を避けるため」とされている。従って、三共同体が単独でもつ機関は、ECSCの最高機関、閣僚理事会、諮問委員会、EECの閣僚理事会、委員会、EURATOMの閣僚理事会、委員会だけであった。

ECSCの諮問委員会と、EEC, EURATOM共通の経済社会評議会が何故共通とならなかったかについては、その間の事情が判然としないが、ECSCの諮問委員会はいわば最高機関に附属する機関で、同数の生産者、労働者、消費者、商人で構成され（パリ条約第18条1項）、最高機関が必要とする場

欧州三共同体から欧州同盟へ

合に諮問に答える（同19条1項）程度の機関にすぎないのに反し、EEC、EURATOMの経済社会評議会が独立した諮問機関で生産者、農民、運輸業者、労働者、商人、職人、自由業、一般利益代表者など社会経済生活の各層の代表者で構成され（ローマ条約第193条）、閣僚理事会と委員会が必要とした場合にその諮問に応ずるという、ECSCの諮問委員会に比してより広い範囲に及ぶものであるからであろう。

ところで、閣僚理事会の任務については、ECSCと他の二共同体とで異なる。ECSCでは主として最高機関と加盟各国政府の間の調和をはかることにあるに反し、EECとEURATOMでは決定機関であるからだ。しかしその構成については、三共同体とも「理事会は加盟各国の代表によって構成される。加盟各国は閣僚1名を代表として派遣する」と同文の規定をもっている。これに反し、ECSCの最高機関は決定執行機関、EECの委員会、EURATOMの委員会は執行機関でそれぞれの共同体の中心機関をなし、その任務もそれぞれ異なることはいうまでもない。

だが、これらの三共同体は、特殊領域と一般領域の区別こそあれ、いずれも経済分野に関するものであることはいうまでもない。しかも、例えばエネルギー部門では、ECSCは石炭、EECは石油、天然ガス、EURATOMは原子力というように、その所管が分離され、エネルギー政策を樹立するうえで不便このうえもない。しかも三共同体の業務上重複する部分も多く、経費の上でも不経済である。

そこで、欧州統合という大目的から、三共同体を一つの経済共同体に統合すべきであるが、それにはそれぞれの設立条約そのものを統合するという手続上の大問題があるため、まず、三共同体の機関を統合すべきであるという点で加盟6か国の意見が一致し、1965年4月8日、「欧州三共同体に単一理事会と単一委員会を設定する条約」が調印され、1967年7月1日から単一理事会と単一委員会が発足した。

欧州三共同体から欧州同盟へ

この条約前文は、これについて次のように述べている。

- 1) 欧州統合の道に沿って歩み続けることを決定し、
- 2) 三共同体の一本化を成し遂げることを決定し、
- 3) 単一の共同体機関の創設が三共同体の一本化に貢献することを意図し、
- 4) もって、欧州三共同体に単一の理事会と単一の委員会を創設することを決定した。

従って単一理事会と単一委員会の創設は、将来三共同体を一本化するための布石であったわけだ。

これで、三共同体の4機関は一本化されたわけだが、諮問機関としてのECSCの諮問委員会と、EEC、EURATOMの経済社会評議会は、法制上一本化されていない。三つの共同体で一本化されていない機関はこれだけである。

ところで、理事会の一本化は、実際上の取扱いとしては従来と何ら異ならないが、最高機関と二委員会の一本化は、その任務は従来のものでなく全く異ならないものの、統一委員会の性格自体が従来のものでないことはいうまでもない。というのは、ECSCの最高機関の性格に関する規定(ECSC設立9条5項)、EEC委員会の性格に関する規定(EEC設立条約第15条2項)およびEURATOM委員会の性格に関する規定(EURATOM設定条約126条2項)が、三共同体に単一の理事会と単一の委員会を設置する条約第10条2項によって、次のように改えられたからである。

1) ECSC設立条約第9条2項

最高機関構成員は、共同体の一般的利益のために完全に独立してその職務を遂行しなければならない。構成員はその義務遂行のために、いかなる政府やその他の機関からも指示を求めまたは受けてはならない。構成員は、その職務の超国家的性格に合致しないいかなる行為もしてはならない。

欧州三共同体から欧州同盟へ

各加盟国は、その超国家的性格を尊重し、最高機関構成員がその職務を遂行に当って影響を与えることのないようにしなければならない。

2) EEC設立条件第157条第2項

委員会委員は、共同体の一般的利益のために完全に独立してその職務を遂行しなければならない。委員はその義務遂行のために、いかなる政府やその他の機関からも指示を求めまたは受けてはならない。委員は、その職務の性格に合致しないいかなる行為もしてはならない。

各加盟国は、その性格を尊重し、委員会委員がその職務を遂行するに当って影響を与えることのないようにしなければならない。

3) EURATOM設立条約第126条番2項

(EEC設立条約第157条第2項と全く同じ)

4) 三共同体の単一の理事会と単一の委員会を設立する条約第10条第2項

委員会委員は、三共同体の一般利益のために完全に独立してその職務を遂行しなければならない。委員は、その義務遂行のために、いかなる政府やその機関からも指示を求めまたは受けてはならない。委員は、その職務に合致しないいかなる行為もしてはならない。

各加盟国は、この原則を尊重し、委員会委員がその職務を遂行することに当って影響を与えることのないようにしなければならない。

以上のアンダーラインで示したように、最高機関の職務の超国家的性格が、EEC委員会およびEURATOM委員会ではその職務の性格に変わり、三共同体単一委員会では単にその職務に変わっているのであって、表現上超国家的性格が漸次後退したということができる。

なお、この単一理事会と単一委員会の設置とともに、三共同体予算と三共同体職員が統合されて、三共同の単一予算が設けられ(第20条)三共同体の職員となって単一の行政機構の一部を構成するようになった(24条)。

欧州三共同体から欧州同盟へ

V 共同市場から経済通貨同盟へ

E E C設立条約は、欧州統合をめざす条約としてはもちろん、経済共同体の完成をめざす条約としても不完全たるをまぬかれない。というのは、E E C設立条約は、実質的にはその第1段階としての欧州共同市場の完成をめざすものに他ならないからである。この共同市場は4年を1段階とする3段階計12年の過渡期を経て完成することになっており、条約中「過渡期間中」とか「過渡期の終りまでに」という表現が随所に見出されるが、過渡期終了後、すなわち共同市場完成後については、例えば116条のように「過渡期が終了した後は、各加盟国は共同市場にとってとくに重要なすべての問題について、国際経済組織の枠内でつねに共同行為で処理するものとする」というだけにすぎない。その意味で、ローマ条約は共同市場完成までの中間的な規約にすぎないわけだ。

そこで、共同市場完成の時期が近づくとつれて、共同市場完成後のE E Cの進路が問題となったことはいうまでもない。1969年12月1, 2日、オランダの首都ハーグで開かれた首脳会議は、まさしくそのためのものである。そして、そこで決定されたのが、完成(achèvement)、強化(approfondissement)拡大(élargissement)の三大方針であった。

このハーグ首脳会議がどのように重大視されたかは、首脳会議を閉じるに当たっての最終コミュニケが、その冒頭で次のように述べていることから十分知ることができる。

「共同市場が最終の段階に入ろうとしている時期にあたり、欧州共同体加盟国の元首または首相並びに外務大臣は、すでに達成した成果の評価を行なうとともに、それを今後も追求する決意を表明し、将来の方向に関する大筋を定めることは、共同体の各加盟国において、最高の政治的責任を有する者の義務であると判断した」。

これまでの過程を回顧し、かつて独立国家がこれまで緊密な協力を行なうことがなかったことを認めつつ、各国首脳は、実現された進展そのもののために

欧州三共同体から欧州同盟へ

共同体はいまや歴史の転換期に到着したとみなすことに意見の一致をみた。したがって、本年末の過渡期終了は、共同体が惹起する問題の技術的、法律的な与件を越えて大きな政治的意義を帯びるのである。共同体が最終段階に入ったということは、共同体がこれまでに達成した成果が不可逆的な性格のものであることを確認する意味をもつと同時に、明日の世界において共同体の責任を果たし、またその伝統と使命に相応しい貢献をなしうるような統一ヨーロッパへの道を開く意味をもつのである」。

ところで、この首脳会議で決定した完成、強化、拡大の三大方針とはなにか。まず、完成とは、共同市場の完成のことであって、過渡期が終了する1969年末までに是非とも仕上げなければならないこと、具体的にいえば、共同体予算の統一的編成のための共同体の固有財源を確保することをいう。また強化とは、共同体体制の強化を意味し、具体的には共同市場完成後の共同体の進むべき道を確定することをいう。さらに拡大とは、共同体自体の拡大のことであって、具体的には、イギリス、アイルランド、デンマーク、ノールウェイの加盟申請4カ国との加盟交渉を開始することをいう。

とくに重要な点は、共同市場完成後のEECの進むべき道についてである。これについてハーグ首脳会議の最終コミュニケは、(1)1969年2月12日に委員会が提出したメモランダム（いわゆる第1次バール案）を基礎として、経済通貨同盟を創設するための段階的計画を1970年中に作成すること、(2)経済政策の調和に基礎をおいて通貨政策を発展させること、および(3)共通の経済通貨政策の帰結となるべき欧州準備基金を設ける可能性について検討することを命じている。

これとともに注目すべき点がもう一つある。それは、コミュニケ15項が、「各国首脳は各国外務大臣に対して、政治分野において進展をはかる最良の方策を検討するよう命じた。各国外務大臣は、1970年7月末までにこれにつ

欧州三共同体から欧州同盟へ

いて提案するであろう」と述べていることに関連する。政治的統合の分野で進展をはかる最良の方策を検討するということは、E E Cの最終目標が政治統合にあることをほのめかしていることを意味し、同時にそれは、ローマ条約の前文にいう「つねにより緊密な同盟の基礎を確立する」ことに関連する。E E Cはこの同盟の基礎となるもので、この基礎が確立されると、今度は政治同盟に向うことをほのめかせたものといえよう。E E Cは、経済通貨同盟の実現によって完成する。そのときには、政治同盟をも考慮しなければならないことを、暗黙裡に示したものと考えられるのである。

VI 経済通貨同盟の発展と欧州統合

ハーグ首脳会議で明らかにされた共同市場完成後のE E Cの進路は、経済通貨同盟の創設である。その創設に際して、経済協力を重視するか、または通貨協力を優先させるかについて西独とフランスの意見が対立した。

共同市場過渡期の最後の年、1969年は仏独両国にとって重大な通貨問題が起った年であった。というのは、フランス・フランは8月に11.1%切下げざるをえなかったに反し、ドイツ・マルクは10月に9.29%切上げたからである。フランスの立場からすれば、フランスの国際収支の悪化について西独が金融援助をしてきていたら、フランの切下げを回避できたであろうし、西独もマルクを切上げなくてもよかったのに、という判断も働いたのであろうか、フランスは、国際収支の困難に陥った加盟国に対する金融援助のための自動的な短期（できるなら中期）援助組組を急速に実現させることが急務であると主張して、通貨協力を最優先的に取扱うことを要求した。

これに対して西独が経済協力優先主義をとったことはいうまでもない。通貨協力優先主義は被援助国にとっては有利だが、援助国側からすれば不利であることにも依るが、経済協力によって加盟国の経済政策を調整し、国際収支の悪化を来さないような態勢こそ最優先的に樹立する必要があるからである。

欧州三共同体から欧州同盟へ

この対立は結局のところ、経済協力と通貨協力を同時に、従って共同市場完成後の目標を経済通貨同盟の実現におくという政治的な妥協に終わった。もっともさきのハーグ首脳会議のコミュニケは、「共同体を強化し、経済同盟に発展させるために今後必要とされる発展を、より急速に進展させる意思を再確認した」と述べて、一般的には共同市場から経済同盟へ、という線を描く一方、「経済通貨同盟を創設するための段階的計画を1970年中に作成する」ことを命じて、その経済同盟とは具体的名称としては経済通貨同盟であるとする一方、「通貨協力の発展は経済政策の調和に依存しなければならないであろう」として、経済協力と通貨協力との関係については、前者に重きをおくことをほのめかせている。

このハーグ首脳会議の決定により、EC理事会はルクセンブルグ首相兼蔵相ウェルナーを委員長とする「経済通貨同盟実現のための段計的計画検討委員会」を任命設置した。この委員会は1970年5月20日に中間報告（第一次ウェルナー報告）を、そして同年10月8日に最終報告（第二次ウェルナー報告）を提出した。その要点は、

- 1) 経済通貨同盟は1971年以降10年間で完成される。
- 2) 経済同盟と通貨同盟は平行して漸進的に完成される。
- 3) その進展状況に応じて共同体機関が国家機関を補完し、または国家機関に代替する。
- 4) 経済通貨同盟の段階設置計画全体のタイム・テーブルを現在詳細に定めることは困難である。第1段階の経験を第2段階以降に取入れる余地を残すためである。
- 5) 第1段階でとるべき主要行動は、④加盟各国の中短期の経済政策、財政政策、通貨政策を事前に協議すること、⑤各国の予算案を共同体で審査すること、⑥共同体加盟国通貨相互間の為替変動幅を縮少すること、

欧州三共同体から欧州同盟へ

である。

だが、ウェルナー報告で最も留意すべきは、経済同盟と通貨同盟実現の意味を明らかにした点にある。報告はまず、経済同盟が実現されることは次のことを意味するとして4点を挙げている。

- 1) 主要経済政策が共同体レベルで決定されること。
- 2) そのために必要な権限が、加盟各国から共同体に移譲されること。
- 3) 従って共同体としての政策決定機関が創設されること。
- 4) 従ってまた、政治同盟への発展の基礎がつくられること。

次に、通貨同盟が実現されることは次のことを意味するとして、5点を挙げている。

- 1) 加盟各国通貨間の完全交換性が実現されること。
- 2) 平価を絶対的に固定化すること。
- 3) 従って、加盟国通価相互間の為替変動幅が撤廃されること。
- 4) 通貨発行と信用政策（中央銀行貸出政策）が中央集権化されること。
- 5) 各国通貨の呼称の存否いかんにかかわらず単一通貨が制定されること。

そして、このために二つの共同体機関が必要となるとしている。経済政策決定中央機関（*centre de décision pour la politique économique*）と共同体中央銀行制度（*système communautaire des banques centrales*）がそれだ。

ウェルナー報告は、EECの連邦的統合への布石として書かれているだけに、フランスが強く反発したことはいうまでもない。フランスの反対は、とくに国家主権の共同体への移譲問題に集中した。

そこでEC委員会は、ウェルナー報告に若干の修正をほどこし、表現上の工夫を加えた上、委員会案として理事会に提出した。そして1971年2月9日の閣僚理事会で、経済通貨同盟の段階的実現計画に関する決議案が採択され、1月1日に遡って実施された。この決議はまず前文で次のようにいっている。

欧州三共同体から欧州同盟へ

- 1) 経済通貨同盟とは経済政策の主要な決定が共同体レベルでなされること、従って必要な権限が国家レベルから共同体レベルに移ることを意味する。同盟完成の結果単一通貨が採用される可能性がある。
- 2) 出発点と到達点との間において、多くの行動が平行的かつ漸進的になされなければならない。ある種の行動はローマ条約の改訂を必要とし、第1段階でその準備をしなければならないが、現行の規定によってもかなりの進展が可能である。
- 3) 第1段階の目的は、共同体諸機関をますます活動的ならしめ、かつ、国際通貨制度のもとで共同体の独自性の第一歩をしるすことにある。
- 4) 第1段階はそれ自体が目的ではなく、経済通貨同盟の全過程と不可分のものである。従って第2段階は、最終段階に到達する目的をもってはじめられなければならない。

ところで、経済通貨同盟の具体的な目標に3つある。第1は、人、物資、サービスおよび資本が自由に移動し、競争が歪められることなく、構造的、地域的不均衡を生ぜしめることもなく、しかも今後設置される共同体機関が共同体レベルで活動できるような地域を設けることである。第2は、国際通貨制度の下で、独自の通貨体制を形成することだ。それは、加盟国通貨の完全かつ不可逆的な交換性、為替相場変動幅の撤廃、平価の絶対的固定によって特徴づけられるが、それがまた単一通貨創設の不可欠な条件であり、かつ加盟諸国の中央銀行を共同体組織に導くこととなる。第3は、経済・通貨の領域で、同盟の管理に必要な権限と責任を共同体諸機関が保有することである。これによって経済政策の決定は共同体レベルで行なわれ、必要な権限が共同体諸機関に帰属することになる。なおこの場合、どのような権限と責任が共同体諸機関と加盟各国との間に分配されるかは、同盟強化に必要な程度と、共同体活動の効果いかにによる。

ここで注目されるのは、ウェルナー報告にいう経済政策決定中央機関と共同

欧州三共同体から欧州同盟へ

体中央銀行制度がフランスの反対によって削除されたこと、および必要な権限が加盟国から共同体に移譲される問題について、「移譲される」という表現を避け、「共同体が保有する」とか「共同体に帰属する」というように、国家レベルから共同体レベルに権限が移る過程の表現をさせて、権限が移った後の状態の表現に替えていることである。しかも共同体がどのような具体的な権限をもつかを明らかにせず、必要とする程度と範囲に応じて共同体の権限が強化されるとするにとどまっている。そして、経済通貨同盟の完成図を明瞭に描かず、またその段階的実現計画の具体策をも明らかにしないまま、とにかく第1段階に入ろうとするきわめて不明確なものにとどまっているのである。

このように不明確な性格のまま発足した経済通貨同盟は、その第1段階で何をしようとするのか。それは、経済同盟に関しては、短期経済政策と財政政策の協調をはかるために、各国の経済政策、とくに景気政策の決定に関する協議手続を強化し、各国予算の共同討議を行なうほか、共同体レベルでの地域政策を推進する程度にとどまる。これに反して通貨同盟に関するものはかなり具体的である。というのは、通貨協力を次のようなかたちで進めることになっているからである。

- 1) 通貨政策協調のため中央銀行総裁会議を開く。
- 2) 通貨問題に関しては、第三国並びに国際通貨諸機関に対して漸次共通の立場をとる。
- 3) 第1段階の初めから実験的に加盟国通貨間の為替相場変動幅を縮小する。
- 4) 第1段階中に縮小された為替相場変動幅維持のため加盟国通貨で介入を行ない、地域内通貨相互間の為替相場変動幅をさらに縮小することができる。
- 5) 将来の共同体中央銀行となるべき「欧州通貨協力基金」を第1段階中に設置する。
- 6) 国際収支の困難に備えて「中期金融援助機構」を創設する。

欧州三共同体から欧州同盟へ

このように、経済通貨同盟は通貨同盟の部分が事実上先行することとなるため、西独の主張をいれて重大な「留保条項」が設けられた。それは、第1段階を1971～73年の3カ年とするが、第2段階への移行が順調に行なわれない場合、中期金融援助協力や通貨金融協力をご破算にするというもので、この留保条項の有効期限は5年となっているため、1975年末までに第1段階が終了し、1976年までに、第2段階に移行できない場合には、経済通貨同盟は一応崩壊する可能性があるわけである。

だが、1975年もやがて終わろうとしている。しかも、1976年に第2段階に移行できるきざしは全然ない。経済通貨同盟としては、あるいはここで一応解消し、この5年間の経験を基礎として新に再出発しなければならないかも知れない。

この5年間に経済通貨同盟がなしえた主要なことは、経済同盟部分については1974年に地域開発基金が設けられたこと、通貨同盟部分については、1973年に欧州通貨協力基金が設置されたこと程度にすぎない。本命とされる加盟国通貨間の為替相場変動幅縮小計画は、1972年4月に実現されたが、同年6月に早くもポンドが離脱し、翌1973年2月にリラが離脱、さらに1974年1月にフランス・フランが離脱して（もっともフランス・フランは1975年7月に再び復帰した）通貨同盟は事実上形骸と化している。

いったい何がゆえに経済通貨同盟はこのように停滞状態に陥っているのか。1974年初めEC委員会の依嘱を受けて経済通貨同盟問題を検討した研究グループ（主任はマルジョランEC副委員長）は、1975年4月22日に「1980年における経済通貨同盟」と題する調査報告を提出したが、それによるとその原因に三つあるという。その第1は、1960年代の終り頃から世界をゆり動かした国際通貨危機とか、1973年秋の石油価格暴騰など経済通貨同盟の発展を妨げるような外部原因があったこと。第2は加盟各国に欧州統合に向っての政治意思が欠如していること。そのために各国は上記の困難に遭遇し

欧州三共同体から欧州同盟へ

てわれ先にとそれから脱出することを考え、共同体の利益よりも自国の利益を第1に考えていること。第3は、経済通貨同盟についての理解が不足していることだ。そしてこれらは、経済通貨同盟についてその完成のすがたや発展の過程が明らかにされないまま第1段階に入ったことに原因しているといえる。

要するに、連帯性の欠如、一体性の欠如が現在の事態を惹起させているのであって、いまさらながら、事実上の連帯をつくることなくして欧州統合は実現しえないことが痛感されるわけだ。

Ⅶ 欧州統合の窮極のすがたとしての欧州同盟

すでに述べたように、EEC設立条約はその前文の冒頭で「欧州国民の間につねにより緊密な同盟の基礎を確立することを決意し」と述べ、「より緊密な同盟」が欧州統合の最終目標とされている。だがその同盟がどのようなものかはまったく未知数とされていた。それを具体化することが明らかにされたのは1972年10月19、20日のパリ首脳会議においてであった。この首脳会議のコミュニケ第16項は次のように述べている。

「元首および首脳は、1970年代の終りまでに、すでに署名された諸条約に準拠しつつ、加盟各国間のすべての関係を欧州同盟に変えるという基本目標を設定した。そのため元首および首脳は、共同体諸機関に対し、1975年末までに、これに関する報告を作成し、今後の首脳会議に提出するよう要求する」。

次いで翌1973年12月14、15日、コペンハーゲンで開かれた首脳会議は、そのコミュニケ第2項で次のようにいっている。

「9カ国後は、パリ首脳会議で主要目標と定めた欧州同盟の内容を明らかにする作業をスピードアップすることを決定し、理事会議長国に対し遅滞なく必要な提案を行なうよう要求した」。

さらに翌1974年12月9、10日にパリで開かれた首脳会議コミュニケ第13項は次のようにいう。

欧州三共同体から欧州同盟へ

「政府首脳たちは、1972年10月のパリ首脳会議の決定にもとづき、加盟諸国間の関係のすべてを欧州同盟に変える作業がすでに始まっていることを認め、それをさらに発展させることを決意した。

首脳たちは、欧州同盟の一般概念について9カ国ができるだけ早く同意する時期が到来したと考える。従って1972年10月パリ首脳会議の要請に従い共同体諸機関が作成する報告がきわめて重要であることを認め、欧州議会、委員会、および裁判所に対し、1975年6月末までに報告を提出するよう求める。

首脳たちはベルギーのティンデマンス首相に対し、共同体諸機関の報告、および加盟各国政府ならびに共同体内部における広範囲の世論との協議にもとづいて、1975年末までに包括的な報告を提出するよう依頼することに同意した」。

欧州統合は欧州同盟創設の準備作業によっていよいよその最終段階に入り、欧州同盟として完成しようとしているのである。経済通貨同盟は1980年の終りに一応実現する予定になっているので、欧州同盟は経済通貨同盟と同時に実現され、その際に経済通貨同盟をも欧州同盟に包摂するという構想が描かれたということができよう。ティンデマンス・ベルギー首相は、すでに加盟各国との協議を終え、欧州議会、委員会、裁判所の欧州同盟に関する報告も、1975年6月末まで提出され、そのうえ経済社会評議会の欧州同盟に関する意見書も提出されている。いったいティンデマンス首相は、どのような包括的な報告をするのであろうか。

最近わたくしは、EC委員会在日代表部の御厚意によりこれらの報告の全文を入手することができた。そのうちもっとも力を注いだと思われるものはEC委員会の報告である。そこで、EC委員会の報告により「欧州同盟」がどのようなものであるべきかについて考えてみたい。

委員会は本報告を提出するにあたり、報告伝達書のかたちで欧州同盟に関す

欧州三共同体から欧州同盟へ

る委員会の基本的な考えの大略を次のように述べている。

「ヨーロッパはヨーロッパの安全と変革をもたらす枠組であって、国際面では、ヨーロッパの統一性だけが現在失なわれている独立性を取戻させる。この独立性こそ新しい行動にとって不可欠の条件である。

欧州同盟はこの基礎の上にたつ一般的な概念であって、有効な構造と適当な手段を必要とする。すなわち共同の機関に一定の権限を帰属させることが必要であって、これなくしては欧州同盟は存在しえない。

委員会が強調したい点は、現在の共同体は単なる協力や共通政策を実施するだけのものではなくて、欧州同盟に向って進むものであるという意思を明らかにして、常に生ずる障害に対処する必要があるということである。この意思なくしては欧州同盟建設の強固な基礎なく、またこの意思があってこそ欧州同盟の目標がいかに重要であるかが認識できるのである。」

さて、委員会が描く欧州同盟の構想は、報告によるとだいたい次の通りである。

1. 欧州同盟の性格と範囲

欧州同盟は欧州のすべての国の共通の価値に基礎をおく単一の組織であって欧州の一体性を現わすものでなければならない。

欧州同盟に帰属する権限は、加盟各国だけではもはや有効に達成できなくなった事項だけに限られる。この点について報告は、欧州同盟は中央集権的な超国家を創設しようとするものではなくて、補助的存在の原則 (*principe de subsidiarité*) に従うものであるとしている。欧州同盟に帰属する権限は立憲行為によって決定され、それ以外のものは各加盟国に留保される。欧州同盟に帰属する権限については、同盟は直接決定権と管理権とをもつ。

2. 欧州同盟の権限の内容

欧州同盟の権限は、1) 経済社会統合体の建設、2) 対外政策、3) 防衛、4) 人権擁護に区別される。

欧州三共同体から欧州同盟へ

まず経済社会統合体の建設に関して、欧州同盟は現在の欧州共同体の主要目的である経済通貨同盟の実現を目的として維持しなければならない。そのためには固有の中央銀行をもつことが必要である。そして、今後の通貨面における行動方式として、共同体における固有の通貨を漸次発展させることが考えられる。つまり欧州同盟の共通通貨と加盟国通貨とが併存するわけで、加盟国通貨は共通通貨に対して変動することとなるが、加盟国通貨は「共同体のへび」の作用を経て最終的には完全に固定化することとなる。

このような通貨同盟の実現が、対内的には経済統合の条件であり、対外的には同盟の結合確保の条件である。

3. 欧州同盟の機関

欧州同盟の機関制度は、同盟の権限のすべてを包含する単一構造に基礎をおくべきであるが、共通の利益を担当する機関と国家利益を代表する機関との協議を妨げるものではない。

立法機関と行政機関とについては、本報告はいくつかのモデルを挙げているが、次のものを最適と考えているようだ。まず行政機関（執行機関）は合議制の欧州政府を意味し、各国政府から独立した人々で構成される。そして、現在の理事会がもつ決定機能と委員会がもつ管理機能と立案機能の全体を行使する。また立法機関は国民議会と国家議会の二院制をとり、国民議会は直接普通選挙で選出されを議員で構成され、国家議会は加盟国政府代表者で構成される。

だが委員会報告は、限られた過渡期間の間は補助機関によって補なわれることが必要だとしている。閣僚委員会がそれである。これは各国政府代表から成り、欧州政府の若干の決定手続を司どる。

4. 欧州同盟の創設

欧州同盟の新しい権限の行使は、長期間にわたる漸進的な過程を経てなされるべきであるが、この期間を予め定めない方がよい。というのは、それは主として現実の要請と政治的均衡とによって決定されるからである。

欧州三共同体から欧州同盟へ

委員会報告による欧州同盟の概要は上記の通りであるが、ここでとくに留意されることは、欧州同盟が連邦的構成をとるか、または国家連合的構成をとるかという問題をことさら避けている点である。この態度は、欧州議会報告でも裁判所報告でも、さらにまた経済社会評議会の意見書にも共通している。ただ気がつくことは、欧州同盟各国が単独でできないことだけを欧州同盟の権限事項としている点である。いわば、その併存、両立を建前としているわけであって、これも連邦主義者と国家連合主義者との妥協をはかったと考えるほかはなさそうだ。連邦的統合と国家連合的統合の意見の対立から出発した欧州統合の過程は、ここにいたっても問題の所在を明確にしないですまそうとしている。これをティンデマンス・ベルギー首相がどのように受けとめて包括的な報告を提出するのか。すべてはティンデマンス報告をまつほかはないように思われる。